

MATRIZ DE COMENTARIOS

Comentarios al proyecto de norma que establece los Cargos de Interconexión Tope por Terminación de Llamadas en las Redes de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones Móviles de Telefonía Móvil, Servicio de Comunicaciones Personales (PCS) y Servicio Móvil de Canales Múltiples de Selección Automática (Troncalizado)

Resolución de Consejo Directivo N° 256-2021-CD/OSIPTEL, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de enero de 2022
(en adelante, Propuesta para comentarios)

Comentarios recibidos:

Mediante las siguientes comunicaciones se han presentado comentarios al referido proyecto:

- Carta TDP-0381-AG-AER-22 de Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Comentarios de Telefónica), recibida el 31 de enero de 2022.
- Carta CGR-223/2022 de Entel Perú S.A. (en adelante, Comentarios de Entel), recibida el 1 de febrero de 2022.

Los comentarios de los interesados se reproducen en forma resumida en el presente documento. No obstante, los mismos son publicados en la página web del Osiptel en forma completa.

Adicionalmente, se incluyen los comentarios recibidos en la audiencia pública realizada el 03 de febrero de 2022.



MATRIZ DE COMENTARIOS

I. Artículo 2 del proyecto de norma

I.1. Respecto a que el valor estimado no reflejaría los costos eficientes actualizados

Comentarios recibidos

Posición del Osiptel

Comentarios de Entel – secciones 1, 3 y 4

- El costo de OPEX (alquiler y energía) de sitios de controladores 2G, 3G (Sitios BSC remotos y Sitios RNC remotos) establecido en 7% de la Inversión vienen aumentando hasta un 31.5% (según costos en propuesta del operador).

- De acuerdo a lo comentado por el operador sobre los costos operativos (OPEX) correspondientes a los sitios de controladores de estaciones base remotos, se ha revisado nuevamente el valor de OPEX de tales elementos.

Al respecto, durante la Etapa Preparatoria, la propuesta del operador consideró valores específicos para el monto de inversión y OPEX de dichos elementos de infraestructura (sitios de controladores de estaciones base remotos), siendo que en la Propuesta para comentarios del Osiptel se utilizó el valor remitido para la inversión y se descartó el valor del OPEX por representar un porcentaje muy elevado de la inversión asociada. No obstante, en sus comentarios, la empresa argumenta que efectivamente se han presentado cambios en la composición de la inversión y del OPEX asociado para estos elementos, lo cual requiere actualizar el valor del OPEX de acuerdo a la información remitida.

En tal sentido, se realiza la actualización del valor del OPEX de los sitios de controladores de estaciones base remotos, de acuerdo a la información señalada en los comentarios de la





- Consideraciones referentes a las bandas de frecuencia:
 - No se incluye la banda de 700 MHz para LTE.
 - El operador considera que la propuesta del Osiptel señalaría que en las asignaciones de espectro no se habría autorizado a ningún operador el empleo de la banda de 850 MHz para 4G.
 - El modelo utiliza 15+15 MHz para LTE, pero ningún operador lo utiliza y en la banda de 850 MHz solo existirían 12.5+12.5 MHz insuficientes para la propuesta.
 - El operador propone utilizar la banda de 700 MHz con 15+15 MHz para LTE, considerando la situación actual desplegada.

empresa, siendo equivalente al 31.5% de la inversión de estos elementos.

No obstante ello, corresponde precisar que dicha actualización no altera el valor del cargo tope estimado en la propuesta para comentarios del Osiptel, toda vez que, si bien el modelo de cálculo incluye la posibilidad de utilizar controladores de estaciones base remotos (ubicados en sitios diferentes a la red de núcleo), y considerar los elementos de red asociados a tales controladores (como son, por ejemplo, los sitios de controladores de estaciones base remotos cuyos valores de OPEX son comentados por el operador), los operadores no han evidenciado un uso generalizado de dicha configuración remota.

Es decir, el uso de estaciones base remotos no se condice con el modelamiento de un operador eficiente en nuestro mercado móvil, por lo que no genera costos adicionales que correspondan ser incluidos en el modelo de cálculo del cargo tope.

- Respecto de la inclusión de la banda de 700 MHz para LTE, corresponde indicar que lo señalado por el operador es incorrecto, toda vez que el Osiptel sí ha tomado en cuenta la existencia de la banda de 700 MHz en su modelamiento de red. En efecto, una práctica común en el modelamiento de redes es la simplificación de información compleja. Bajo dicha consideración es que en la Propuesta para comentarios el Osiptel ha consolidado la asignación de frecuencias dispersas en tres (3) grandes bandas: 850 MHz, 1900 MHz y 2100 MHz, tal como ha sido desarrollado en el Informe N° 191-DPRC/2021 que sustenta la Propuesta para comentarios.

- Modificación en el modelo (no incluida en el documento de comentarios del operador): actualización de los radios de estaciones base para la banda de 700 MHz (incremento del 5% sobre el radio de la banda de 850 MHz).

Así, las bandas de 700, 850 y 900 MHz han sido consolidadas en la banda de 850 MHz utilizada en el modelo de cálculo del cargo tope. De esta forma, el tamaño de las portadoras (10+10 MHz, 15+15 MHz, etc.) y la tecnología utilizada (2G, 3G, 4G) también han sido incluidas en dicha consolidación.

Asimismo, se ha advertido que, al considerar que debe utilizarse la banda de 700 MHz, el operador ha modificado el radio de cobertura respectivo; sin embargo, la consolidación de bandas de 700, 850 y 900 MHz en una sola mantiene la razonabilidad de utilizar un mismo radio de cobertura; y, al seleccionarse la banda de 850 MHz como representativa (banda ubicada más al centro del intervalo consolidado), no requiere de la modificación del radio de cobertura.

En tal sentido, los comentarios del operador en este extremo se descartan.



I.2. Fijación del cargo de terminación en soles

Comentarios recibidos

Posición del Osiptel



Comentarios de Entel – secciones 2 y 3

- La empresa operadora señala que los cargos móviles son importantes en la tarifa por llamada hacia otros operadores, y que la disminución de cargos ha sido acompañada con una disminución de las tarifas.

No obstante, a su entender, el cargo fijado en dólares distorsionaría la transacción del bien final en soles, las comunicaciones telefónicas móviles. Al respecto, hace hincapié en que la fluctuación del tipo de cambio podría modificar la decisión de un precio de mercado y disminuir el beneficio traspasado al usuario final.

Finalmente, si bien los insumos del cargo (inversiones) principalmente se transan en dólares, para la empresa operadora estos pueden ser reflejados por el tipo de cambio vigente en el modelo de costos.

- Al respecto, cabe indicar que el comentario de la empresa sobre la moneda en la que se expresa el cargo de interconexión tope ya ha sido evaluado en el Informe N° 191-DPRC/2021 (sección 5.1.5) que sustentó la Propuesta para comentarios del Osiptel. En esta oportunidad, los Comentarios de Entel duplican íntegramente los mismos argumentos remitidos en su carta CGR-2118/2021 de fecha 19 de agosto de 2021.

Al respecto, se reitera lo señalado en el informe de sustento referido previamente, en cuanto a que, como el propio operador reconoce, los costos incurridos para la prestación del servicio de interconexión por terminación de llamadas se realizan principalmente en dólares. En ese sentido, la estimación del cargo de interconexión tope correspondiente, al efectuarse bajo un enfoque orientado a costos requiere que su valor se exprese en dicha denominación monetaria.

Efectuarlo de otra manera, y fijar en soles el valor de un cargo que retribuye la prestación del servicio de interconexión entre empresas operadoras, cuya parte significativa de los costos se realizan en otra moneda, implica introducir una distorsión al enfoque de estimación en base a costos, al no internalizar adecuadamente los efectos de la variación en el tipo de cambio que repercuten en la realización de los costos incurridos para la prestación del servicio de interconexión.

En ese sentido, y en forma consistente con anteriores procedimientos de revisión del cargo tope por terminación de llamadas en redes móviles, que se han basado en un enfoque de estimación orientado a costos, se considera pertinente continuar con la determinación de este cargo tope en dólares.



II. Comentarios generales

II.1. Sobre la habilitación de la interconexión IP

Comentarios recibidos

Posición del Osiptel

Telefónica – secciones 2 y 4

- El operador considera que se deben sentar las bases para la adopción óptima de las interconexiones SIP con el objetivo de fomentar el desarrollo de las redes basadas en IP en el actual contexto de transformación digital, lo que exige una urgente modificación al “Plan Técnico Fundamental de Señalización” para habilitar la opción de los prestadores de interconectarse mediante IP.

Indica que el marco regulatorio actual de interconexión en Perú, específicamente el “Plan Técnico Fundamental de Señalización” del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), al permitir únicamente el uso del sistema de señalización por canal común n°7 (SS7) restringe – en contravención a las mejores prácticas – que los operadores puedan establecer interconexiones IP.

La tecnología IP favorecerá el crecimiento de las interconexiones VoLTE end-to-end entre los operadores, lo que también impactará de manera positiva sobre la experiencia del usuario. Más aún, en los países de la región en los que el operador tiene presencia, Perú sería el único donde hay impedimento para que los operadores puedan interconectarse mediante IP.

- Al respecto, cabe indicar que el presente procedimiento regulatorio se circunscribe a la revisión de los cargos de interconexión tope por terminación de llamadas en las redes móviles, y que los comentarios presentados por la empresa hacen referencia a un tema cuya competencia corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En ese sentido, dichos comentarios exceden el alcance del presente procedimiento por lo que no corresponden ser abordados dentro del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe mencionar que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante Resolución Suprema N° 009-2022-MTC, publicada en el diario oficial El Peruano el 6 de abril de 2022, ha incorporado el Protocolo de Inicio de Sesión (SIP) dentro del Plan Técnico Fundamental de Señalización, por lo que esta modificación normativa atiende el comentario de la empresa.



Bajo ese orden de ideas, la empresa operadora considera importante que, en el actual contexto de transformación digital, la aplicación del marco regulatorio vigente para el uso de la interconexión IP sea flexible, privilegiando el libre acuerdo y voluntad entre las partes, y previendo la intervención regulatoria solo en caso de que exista desacuerdo.

Adicionalmente, y una vez que se modifique el “Plan Técnico Fundamental de Señalización” como condición *sine qua non* para poder realizar interconexiones IP, creen necesario impulsar un plan ordenado de migración todo IP.

Se precisa que los comentarios previos también fueron manifestados por la empresa operadora en la audiencia pública.

II.2. Sobre la consideración de alternativas de tarificación

Comentarios recibidos

Posición del Osiptel

Telefónica – secciones 3 y 4

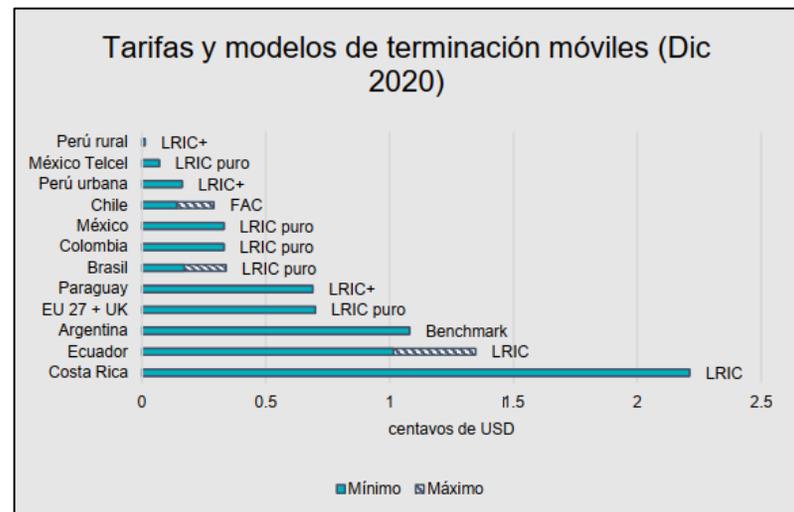
- El operador expresa que resulta plausible la adopción del Bill & Keep (BAK) como esquema de remuneración de terminación de llamadas entre operadores móviles, por lo cual solicitan al Osiptel analizar su implementación a vista de que se lograría reducir de manera importante los costos inherentes a los procesos de interconexión actuales, al tiempo que se destinen dichos esfuerzos y recursos al desarrollo de las redes y mejora tecnológica.

- Al respecto, los Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y la Expansión de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones en el Perú ⁽¹⁾ establecen que los cargos de interconexión se definen sobre la base de la información de costos y de demanda proporcionada por las empresas. Es así que en la Propuesta para comentarios elaborado por el Osiptel se ha estimado un valor del cargo de interconexión tope para la terminación de llamadas en redes móviles, medido en dólares por minuto, en base a un enfoque orientado a costos.

¹ Aprobados mediante Decreto Supremo N° 003-2007-MTC.



Los cargos por concepto de terminación móvil han venido reduciéndose significativamente en el Perú, marcando una tendencia de disminución importante en las revisiones previas. Como consecuencia de estas reducciones, los cargos de terminación móvil en el Perú se sitúan entre los más bajos del mundo.



Fuente: Cullen International.

Los operadores siguen invirtiendo en redes de nueva generación (NGN) y continúa apreciándose un importante crecimiento en el tráfico de voz sobre IP y tecnologías basadas en IMS (Subsistema Multimedia IP) como VoLTE, por lo que también será necesario una revisión de los esquemas de cobro que incentiven dicha transformación tecnológica.

La GSMA ha señalado que los complejos sistemas de facturación y contabilidad asociados a los esquemas

La implementación de un mecanismo como el BAK o SKA, al implicar que no se perciben ingresos por la prestación del servicio de interconexión, independientemente de los costos incurridos por las empresas, requeriría de una mayor consistencia normativa con los referidos lineamientos, que pueda permitir su aplicación.

Adicionalmente, se hace hincapié en que estos comentarios que proponen la implementación de esquemas BAK o SKA, por su naturaleza, corresponden a la formulación de una nueva propuesta regulatoria del cargo de interconexión tope, que no formaron parte, y resultan distintos a las propuestas formales de cargo tope remitidas por las empresas operadoras⁽²⁾. En tal sentido, han sido presentadas con posterioridad a la fecha establecida para la presentación de las propuestas formales (25 de mayo de 2021) y durante una etapa distinta a la que le corresponde dentro del procedimiento (Etapa de Difusión). En tal sentido, no corresponde su consideración al tratarse de nuevas propuestas regulatorias remitidas fuera del plazo oportuno.

Sin perjuicio de lo anterior, y sobre los comentarios de Telefónica con respecto a que otros países han aplicado el BAK como herramienta para generar competencia, se debe tomar en cuenta que, tanto en el caso de Colombia como en Brasil, a los cuales el operador hace referencia, la aplicación del BAK se ha realizado en conjunto con otras medidas, como una senda de reducciones, o acotada a un desbalance máximo del tráfico, evidenciándose que una consideración importante en tales implementaciones es el desbalance del tráfico en el sector.

² Remitidas por Telefónica y Entel mediante cartas TDP-1599-AG-AER-21 y CGR-1424/2021, respectivamente.



tradicionales de cargos por terminación, generalmente basados en minutos, únicamente se encuentran justificados en la medida que se tengan tarifas altas junto con altos márgenes, por lo que consideran un modelo de cargos acorde con el ecosistema de Internet basado en el uso de ancho de banda

Por otro lado, el BEREC también refiere que un esquema BAK puede resultar en un estímulo a los operadores para reducir sus costos y, por ende, lograr una mejor eficiencia, dadas las presiones competitivas en el nivel minorista:

*“Trasladar la recuperación de costos a los mercados minoristas (efecto del sistema) **incrementa los incentivos para una minimización eficiente de costos**, a medida que éstos se encuentran sujetos a una recuperación competitiva permitiendo que funcione el mecanismo de precios de un mercado en competencia y evitando una distorsión regulatoria al establecer el precio de terminación.”*

Asimismo, la empresa afirma que, al no haber tarifas por terminación, se vuelve innecesario desarrollar modelos de costos (y todo lo que esto conlleva) lo que reducirá significativamente los costos de la regulación tanto para los reguladores sectoriales como para los operadores.

Por cuanto hace a la experiencia en la región, señalaron los casos de Brasil, México y Colombia como ejemplos de países que, o ya han implementado modelos de compensación de tráfico como BAK o se espera que vayan a instrumentarlos en el corto o mediano plazo.

Finalmente, Telefónica solicita analizar una pronta implementación del BAK, y sugiere su implementación a más tardar en los próximos dos (2) años.

Cabe mencionar que, en el caso peruano, la revisión de las demandas actuales de los servicios de voz evidencia la existencia de asimetría de tráfico entre los operadores móviles, y, más aún, entre operadores móviles y otras redes (telefonía fija, telefonía de larga distancia, etc.). Es así que, optar por un mecanismo BAK no resultaría necesariamente en resultados más eficientes; y, por el contrario, podría generar distorsiones en detrimento de uno o varios agentes en el mercado.

Finalmente, sobre el comentario de las empresas operadoras que sugieren una implementación del esquema BAK o SKA dentro de los próximos dos (2) años o a futuro, corresponde indicar que el Osiptel realiza la evaluación de las condiciones del mercado en forma periódica, según lo dispuesto en la normativa vigente, y conforme a ello determina las medidas regulatorias apropiadas en cada oportunidad. En ese sentido, no es posible adelantar la ejecución de una revisión o política regulatoria posterior como lo señalan.



Se precisa que los comentarios previos también fueron manifestados por la empresa operadora en la audiencia pública

Entel

- La empresa refiere que, si bien se ha eliminado la implementación del mecanismo MAV el cual ha implicado una reducción anual del cargo, existe la necesidad de avanzar en esquemas Sender Keeps All (SKA) hacia el fin del presente periodo regulatorio. Por ello, solicitan que el organismo regulador analice en el próximo procedimiento la aprobación de esquemas SKA. Ello conforme el Osiptel lo ha venido anunciando en procedimientos pasados.

